

Spasimir Domaradzki

**PRAWA WYBORCZE MIESZKAŃCÓW  
DYSTRYKTU KOLUMBIA – WĘZEŁ GORDYJSKI  
AMERYKAŃSKIEJ DEMOKRACJI**

Wraz ze zbliżającymi się wyborami prezydenckimi ponownie rośnie zainteresowanie walką o najwyższy urząd w Stanach Zjednoczonych. Media i opinia publiczna na całym świecie z uwagą śledzą poczynania kandydatów, analizują ich programy wyborcze, relacjonują walkę o nominację partyjną, a w końcowej fazie całego procesu szczegółowo przedstawiają konfrontację pretendentów do Białego Domu. Skomplikowany proces wyborów prezydenckich, długi czas ich trwania i kolejne etapy są źródłem inspiracji dla wielu badaczy systemu politycznego Stanów Zjednoczonych.

Na uboczu maszyny wyborczej pozostaje pewien istotny dylemat: nierozwiązana sprawa praw wyborczych mieszkańców Dystryktu Kolumbia (dalej również D.C.)<sup>1</sup>. Paradoksem wydaje się, że chociaż mieszkańcy stolicy Stanów Zjednoczonych biorą udział w wyborach prezydenckich, to mają mocno ograniczoną formę reprezentacji w Izbie Reprezentantów, natomiast pozbawieni są prawa głosu w Senacie, a kwestia ich pełnych praw wyborczych od ponad dwustu lat – pozostaje nierozstrzygnięta. Słynny slogan z okresu wojny o niepodległość *Taxation without representation* nabrał dziś nowego znaczenia w kontekście roli i pozycji mieszkańców Waszyngtonu w amerykańskim systemie reprezentacji. Chociaż z pewnością to hasło nie pociągnie za sobą tak radykalnych posunięć, jak przed ponad dwoma

<sup>1</sup> Dystrykt federalny na terytorium którego została usytuowana siedziba rządu federalnego. Stolica Stanów Zjednoczonych. Zamiennie będą używane ponadto Waszyngton, D.C., czy tylko Dystrykt [S.D.].

wiekami, to niewątpliwie zwraca uwagę na pewną fundamentalną kwestię, która do dziś pozostaje nierozstrzygnięta.

### **Sprawa siedziby rządu według twórców konstytucji**

Wśród dokumentów dotyczących dyskusji nad konstytucją niewiele dotyczy argumentów, które doprowadziły do ustalenia tekstu odnoszącego się do regulacji kwestii siedziby rządu<sup>2</sup>. Pewne światło na wyjątkowo krótki, lecz jakże stanowczy zapis odnoszący się do stolicy w konstytucji, rzucają wydarzenia z czerwca 1783 r.

Przez parę lat od zakończenia wojny o niepodległość, Kongres zwlekał z wypłatą żołdu i realizacją obiecanych przywilejów. Nienajlepsza sytuacja ekonomiczna wzmagała żądania szybkiej wypłaty i wsparcia weteranów. 20 czerwca 1783 r. w Filadelfii zebrał się tłum żołnierzy. Wezwania członków organu legislacyjnego, skierowane do władz stanowych o pomoc w zapewnieniu bezpieczeństwa nie spotkały się z odpowiedzią. Obradujący przedstawiciele byli szantażowani i poddawani szykanom. Nie doszło wówczas do przelewu krwi. Przedstawiciele poszczególnych stanów postanowili wyjechać z Filadelfii i spotkać się tydzień później w Princeton<sup>3</sup>. Sprawę załagodziła dopiero interwencja George'a Waszyngtona, który nakazał oddziałom federalnym marsz w kierunku Filadelfii, a sam zaangażował się w mediację.

Przypadek ten uświadomił twórcom konstytucji, iż rząd federalny powinien w pełni kontrolować terytorium, na którym urzęduje, aby nie być uzależnionym od stanu pełniącego w danym momencie rolę gospodarza (tym samym, nigdy nie byłby całkowicie wolny przy podejmowaniu decyzji).

Jak zauważył w swoim komentarzu do konstytucji sędzia Joseph Story<sup>4</sup> „bez [całkowitej władzy – S.D.] rząd państwa nie będzie posiadał odpowiednich środków do zapewnienia autorytetu w miejscu, gdzie mają zostać zgromadzeni jego publiczni funkcjonariusze”<sup>5</sup>.

Kwestię siedziby rządu ujęto w konstytucji Stanów Zjednoczonych. W Art. I, Par. 8, ust. 17 uznano, że rząd federalny może

sprawować na zasadach wyłączności i bez żadnych ograniczeń władzę ustawodawczą w okręgu (nie przekraczającym dziesięciu mil kwadratowych), który może z mocy przekazania go przez poszczególne stany i przyjęcia przez Kongres stać się siedzibą naczelných władz Stanów Zjednoczonych, jak również sprawować podobną władzę nad wszystkimi terenami, nabytymi za

<sup>2</sup> K. R. Thomas, *CRS Report to Congress. The Constitutionality of Awarding the Delegate for the District of Columbia a Vote in the House of Representatives or the Committee of the Whole*, 24.01.2007, raport dostępny na stronie: [http://assets.opencrs.com/rpts/RL33824\\_20070124.pdf](http://assets.opencrs.com/rpts/RL33824_20070124.pdf) (ostatnie wejście 26.08.2008) s. 9, zob. przyp. 29.

<sup>3</sup> M. O. Warren, *History of the Rise. Progress and Termination of the American Revolution*, Vol. 2, Indianapolis 1989, s. 613.

<sup>4</sup> Sędzia Sądu Najwyższego w latach 1811–1845.

<sup>5</sup> J. Story, *A Familiar Exposition of the Constitution of the United States*, Illinois 1986, s. 167.

zgodą ciała ustawodawczego zainteresowanego stanu, w celu wzniesienia tam fortów, magazynów, arsenałów, doków lub innych potrzebnych budowli<sup>6</sup>.

Przy okazji zapisu konstytucyjnego należy zwrócić uwagę na szereg istotnych kwestii. W pierwszej kolejności zapis reguluje kwestię sprawowania władzy nad tym obszarem w sposób jednoznaczny. To właśnie Kongres jest jedynym suwerenem siedziby Stanów Zjednoczonych. Dowodzi tego stanu rzeczy również to, że sprawę techniczną, jaką jest ustalenie siedziby rządu, umieszczono w rozdziale dotyczącym kompetencji legislatury. Powyższy zapis będzie niejednokrotnie punktem odniesienia w kontekście praw wyborczych Dystryktu Kolumbia. Choć będzie o tym jeszcze poniżej, należy na samym początku wspomnieć o dwóch istotnych argumentach. Po pierwsze, z interpretacji zapisu bierze się przekonanie, że tylko i wyłącznie Kongres ma kompetencję do nadania praw wyborczych mieszkańcom stolicy. Po drugie, że twórcy konstytucji nie traktowali tego obszaru jako stan.

James Madison w swojej ocenie rozwiązań zawartych w konstytucji uzasadniał, że istnienie obszaru federalnego niekontrolowanego przez poszczególne stany jest niezbędne dla nieskrępowanej działalności decydentów<sup>7</sup>. Natomiast zapewne w kontekście podnoszonych obaw podkreślał również, iż „mieszkańcy będą mieli swój głos przy wyborze rządu, który będzie nimi zarządzał, jako miejscowe ciało ustawodawcze dla celów lokalnych<sup>8</sup>”. Potwierdzając w pewnym sensie słowa Madisona, w 1801 r. Kongres na podstawie *Organic Act*<sup>9</sup> podzielił Dystrykt na dwa hrabstwa (*county*): Alexandrię i Washington, i zaznaczył, iż prawa stanowe obowiązujące przed 1801 r. na tym terytorium będą dalej obowiązywały<sup>10</sup>. Innymi słowy, na mocy ustawy z 1801 r. stan prawny pozostał taki, jak w momencie secesji tego obszaru z terytorium obu stanów<sup>11</sup>. Zasadniczą zmianą, która została wprowadzona na mocy tej ustawy, było pozbawienie mieszkańców Dystryktu obywatelstwa stanu, do którego należeli przed cesją<sup>12</sup>. Tym samym wraz z utratą obywatelstwa stanu, mieszkańcy D.C. utracili prawa wyborcze<sup>13</sup>.

<sup>6</sup> Konstytucja Stanów Zjednoczonych, [http://pl.wikisource.org/wiki/Konstytucja\\_Stan%C3%B3w\\_Zjednoczonych\\_Ameryki](http://pl.wikisource.org/wiki/Konstytucja_Stan%C3%B3w_Zjednoczonych_Ameryki) (ostatnie wejście 18.08.2008).

<sup>7</sup> *The Federalist Papers No. 43*, <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/federal/fed43.htm> (ostatnie wejście 20.08.2008).

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> An Act Concerning District of Columbia, 27.02.1801, ustawa dostępna jest na stronie: <http://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage?collId=llsl&fileName=002/llsl002.db&recNum=140> (ostatnie wejście 20.08.2008).

<sup>10</sup> J. H. Killian, G. A. Costello, K. R. Thomas et. al, *The Constitution of the United States of America, Analysis and Interpretation, Analysis of Cases Decided By The Supreme Court of the United States to June 28, 2002*, Prepared by the Congressional Research Service, Library of Congress, U.S. Government Printing Office, Washington 2004, s. 352, dostępny na stronie: <http://www.gpoaccess.gov/constitution/pdf2002/011.pdf> (ostatnie wejście 20.08.2008).

<sup>11</sup> Sec. 1, An Act Concerning District of Columbia z 27.02.1801.

<sup>12</sup> The Committee for the Capital City, *The Future of the District of Columbia, Reunion with Maryland, a Just and Practical Solution*, dostępny na stronie: <http://washingtonmd.org/document-1-pw.htm> (ostatnie wejście 20.08.2008).

<sup>13</sup> Chronologiczny rozwój wydarzeń losu Dystryktu Kolumbia przedstawia publikacja Ligi Głosujących Kobiet: <http://www.lwv.org/Content/ContentGroups/Elections/DCVotingRights/ToolsandResources/>

Kilka przyczyn nałożyło się na zaistniały stan rzeczy. Na początku XIX w. niektóre potężne miasta nadal wykazywały stołeczne aspiracje. Dlatego dla Federalistów brak dyskusji na temat praw wyborczych mieszkańców D.C., niezależnie od głosów podnoszących wtedy tę sprawę, zamykał drogę do podjęcia rozmów na temat stolicy<sup>14</sup>. Co więcej, Federaliści nie chcieli jej podejmować, gdyż w owym czasie poparcie społeczne dla nich było coraz mniejsze. Po drugie, zwolennicy przeniesienia stolicy uważali, że należy umocnić władzę federalną. Byli zdania, że wszelkie dyskusje na temat siedziby nie przyczyniałyby się do osiągnięcia tego celu. Po trzecie, już podczas prac nad konstytucją pojawiały się głosy krytyki, że mieszkańcy federalnego dystryktu pozostaną bez prawa głosu<sup>15</sup>. Była to jednak kwestia podrzędna wobec fundamentalnej sprawy – roli i miejsca rządu federalnego w powstającym systemie. Ponadto, na początku XIX w. również sądy zaakceptowały zaistniały stan faktyczny<sup>16</sup>.

Problem praw wyborczych mieszkańców Waszyngtonu wiąże się z szerszą kwestią, dotyczącą mechanizmu zarządzania Dystryktem Kolumbia. Przez lata stosowano różne metody sprawowania władzy nad stolicą. Do 1874 r. władze samorządowe były wybierane przez jego mieszkańców, lecz w wyniku skandalu finansowego zostały zastąpione w 1878 r. komisją mianowaną przez prezydenta<sup>17</sup>. Chociaż w 1967 r. zmieniono strukturę aparatu zarządzającego miastem, w dalszym ciągu zachowano zasadę mianowania. Dopiero, gdy w latach 90. XX w. przywrócono zasadę wyboru burmistrza i rady Dystryktu, nastąpił powrót do podstawowych pryncypiów i zasady samorządności (*home rule*). Zatem przez ponad sto lat stolica Stanów Zjednoczonych była zarządzana w sposób komisaryczny, przy całkowitym pominięciu opinii mieszkańców. Obecnie mieszkańcy Dystryktu Kolumbia posiadają władze samorządowe wybierane w wyborach lokalnych. Na czele miasta stoi burmistrz, wspierany przez Radę Miasta (*DC Council*)<sup>18</sup>.

DCVRTimeline.pdf (ostatnie wejście 20.08.2008).

<sup>14</sup> Na ten temat wypowiadał się republikanin John Smilie z Pensylwanii. Więcej na ten temat: *The Committee for the Capital City, Tile Future of the District of Columbia, Reunion with Maryland, a Just and Practical Solution*, dostępny na stronie: <http://washingtonmd.org/document-1-pw.htm> (ostatnie wejście 20.08.2008).

<sup>15</sup> P. Kurland, R. Lerner, *The Founders' Constitution*, „Liberty Fund” 2000, Vol. 3, s. 225.

<sup>16</sup> *Hepburn & Dundas*, 6 U.S. (2 Cranch) 445, 452 (1805), dostępny na stronie: <http://supreme.justia.com/us/6/445/> (ostatnie wejście 24.08.2008); *Loughborough v. Blake*, 18 U.S. (5 Wheat.) 317, 324 (1820) dostępny na stronie: <http://supreme.justia.com/us/18/317/case.html> (ostatnie wejście 24.08.2008).

<sup>17</sup> W latach 1802–1874 mieszkańcy stolicy wybierali niektórych przedstawicieli władz lokalnych, a od 1820 r. wybierali burmistrza. Więcej na ten temat zob. J. H. Killian, *op. cit.*, s. 353, przyp. 1687 i 1688.

<sup>18</sup> Obecnie burmistrzem jest Adrian M. Fenty, który sprawuje swój urząd od 2 stycznia 2007 r. Więcej na jego temat na stronie: <http://dc.gov/mayor/bios/fenty.shtm> (ostatnie wejście 25.08.2008). Do dużego stopnia kwestie praw wyborczych mieszkańców stolicy i pełnej samorządności zająbiają się, gdyż dążą do zapewnienia takich samych praw jak pozostałym obywatelom USA. Koncentrując swoją uwagę na pierwszej, autor wyraża nadzieję, iż stan obecny zarządzania stolicą Stanów Zjednoczonych również stanie się przedmiotem badań.

### Argumenty mieszkańców Waszyngtonu za zmianą *status quo*

Krytyczne argumenty przedstawiane przez mieszkańców stolicy na przestrzeni dwóch stuleci pozwalają dostrzec mankamenty, wynikające z obecnego statusu federalnego Dystryktu. Ciekawy przykład dziewiętnastowiecznej krytyki *status quo* można odnaleźć w wystąpieniu Halleta Kilbourn z 1870 r.<sup>19</sup> Opisując nienajlepszą pozycję mieszkańców Dystryktu Kolumbia, przypominał, iż przez ostatnie dwadzieścia lat Kongres wydał ponad 50 milionów dolarów w celu ulepszenia systemu rzek i brzegów w USA, lecz z tego ani grosza dla stolicy<sup>20</sup>. Podobne zarzuty dotyczyły kwestii szkolnictwa, kolei, rolnictwa czy infrastruktury miasta<sup>21</sup>. Jednak wymienione kwestie stanowiły tylko tło podstawowego argumentu. Był nim fakt płacenia podatku dochodowego na utrzymanie rządu USA, przy jednoczesnym braku reprezentacji w Kongresie. Co więcej, podatek płacony przez mieszkańców Waszyngtonu był znacznie wyższy niż ten płacony przez mieszkańców pozostałych stanów i nie obejmował podatku pobieranego od pracowników rządowych przez przedstawicieli Departamentu Skarbu<sup>22</sup>.

Kolejnym dowodem nierównego traktowania mieszkańców był fakt, że liczba osób z Dystryktu Kolumbia walczących w wojnie secesyjnej proporcjonalnie przewyższała wszystkie inne stany, oprócz Kansas<sup>23</sup>. Hallet Kilbourn argumentował:

Nasze żądania nie są rozpatrywane przez Kongres dlatego, że nie mamy politycznej władzy (siły?), żaden legislator nie jest uzależniony od naszych praw wyborczych dla pozostania u władzy [...]. Przedstawiciele Kongresu oprócz reprezentowania własnych interesów mają również wyłączną jurysdykcję nad sprawami Dystryktu, gdy nasi mieszkańcy są całkowicie pozbawieni reprezentacji w rządzie, na który wpłacamy tyle żeby go utrzymać<sup>24</sup>.

Obecnie w Waszyngtonie działa spora liczba organizacji walczących o pełne prawa wyborcze dla stolicy<sup>25</sup>. Wśród ich materiałów bez trudu można odnaleźć katalog współczesnych bolączek mieszkańców D.C. Ulotka organizacji *StandUpForDemocracy.org* enumeratywnie wymienia sprawy, których rozwiązań domagają

<sup>19</sup> Hallet Kilbourn (data urodzenia nieznana, zm. 1897), stołeczny działacz społeczny. Na początku lat 70. XIX w. mieszkańcy stolicy USA wyrazili chęć organizacji Międzynarodowej Wystawy Przemysłowej. W tym celu planowali zbudowanie nowego budynku. Sprzeciw kongresmanów doprowadził do zamrożenia prac i uniemożliwienia realizacji projektu.

<sup>20</sup> H. Kilbourn, *Have the People of the District of Columbia any Rights that the Congress is Bound to Respect. Speech of Hallet Kilbourn delivered at Lincoln Hall at an Adjourned Meeting of the General Committee and Citizens and Furtherance of the Measure to Hold an International Industrial Exhibition in Washington City, D.C. in 1872. Washington City, M'gill and Witherow 1870*, s. 6.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 6–15.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 4–5.

<sup>23</sup> Według kalkulacji Kilbourn średnio jeden na siedmiu mieszkańców D.C. brało udział w wojnie, gdy w przypadku pozostałych stanów proporcje rozkładały się w stosunku jeden do dziesięciu. *Ibidem*, s. 5–6.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 4.

<sup>25</sup> Należy wymienić wśród nich Devote.org, League of Women Voters, StandUpForDemocracy.org., FreeandEqualDC.com, DC Statehood Green Party i inne.

się mieszkańcy. Dotyczą między innymi: braku przedstawicieli w Kongresie posiadających prawo głosu; zmniejszenia płaconych przez mieszkańców podatków federalnych, gdyż jedynie stan Connecticut płaci większe, czy też braku wpływów do budżetu miasta z budżetu federalnego; przychody stanowią obecnie mniej niż 1% jego wartości. Następnie domagają się zniesienia uprawnień Kongresu do odrzucenia każdego prawa ustanowionego przez legalnie wybrane władze lokalne oraz zmiany zasady, że budżet miasta Waszyngtonu – jako jedyny w USA – musi być zatwierdzony przez Kongres. Podkreśla się również, że mieszkańcy Dystryktu ponieśli największą liczbę ofiar w porównaniu ze wszystkimi pozostałymi stanami w wojnach w ciągu ostatnich pięćdziesięciu lat. Ponadto, jest to jedyna stolica spośród 115 wybieranych parlamentów na świecie, która nie ma swoich przedstawicieli w federalnej legislaturze. Istotnym problemem, naruszającym zasadę równości wobec prawa stanowi także fakt, iż mieszkańcy Dystryktu są jedynymi w USA ściganymi i sądzonymi przez urzędników federalnych za lokalne przestępstwa. Należy podkreślić, że Gwardia Narodowa Dystryktu jest zawsze wśród pierwszych powoływanych do służby<sup>26</sup>.

Nie sposób nie zauważyć podobieństwa argumentów Kalleta Hilbourn'a i współczesnych propagatorów walki o prawa wyborcze D.C. Czy to wojna secesyjna, czy wojny ostatnich pięćdziesięciu lat, faktem jest, iż mieszkańcy Dystryktu wywiązują się z obowiązków wobec państwa. Nie zmieniło to jednak niefortunnej sytuacji związanej z ograniczonymi prawami wyborczymi. Do dziś podstawowe żądania mieszkańców stolicy nie zostały wzięte pod uwagę. Jednak uproszczeniem byłoby stwierdzenie, iż nic w tej materii nie zostało poczynione przez dwa stulecia.

### **Propozycje rozwiązania problemu statusu D.C.**

Wspomniane wyżej argumenty nie są jedynie katalogiem spraw, z którymi należy się uporać. Za żdaniami kryje się znacznie bardziej istotna kwestia konstytucyjna, gdyż jak słusznie zwrócił uwagę na tę sprawę Rett R. Ludwikowski, pojawia się tu problem „równych praw”, zagwarantowanych przez Poprawkę XIV do Konstytucji z 1868 r., który jakoby w ogóle nie dotyczył mieszkańców Dystryktu Kolumbia<sup>27</sup>. Próby uregulowania tej kwestii były (i są nadal) podejmowane. Nie sposób omówić w artykule wszystkich modyfikacji poszczególnych propozycji rozstrzygnięcia problemu. Dlatego, w celu prezentacji, podjęto jedynie próbę ich systematyzacji i oceny.

Wśród badaczy tematu można zauważyć teorię, że najbardziej skuteczne byłoby wprowadzenie zmian za pomocą poprawki do Konstytucji. Ze względu jednak na czasochłonność i nienajlepsze doświadczenie poprzednich prób w tej materii,

<sup>26</sup> Ulotka organizacji Stand UpForDemocracy.org.

<sup>27</sup> O kwestii „równości praw” wyborców mieszkańców D.C. wspominają R. R. Ludwikowski i A. Ludwikowska w artykule *System wyborów prezydenckich w Stanach Zjednoczonych na tle porównawczym*, [w niniejszym zbiorze].



o czym będzie mowa poniżej, istnieją również zwolennicy wprowadzenia zmian na zwykłej drodze legislacyjnej. To właśnie oni wychodzą z założenia, że Art. I, par. VIII, ust. 17 nadaje Kongresowi pełną kontrolę nad Dystryktem. Tym samym wierzą, iż przyjęcie odpowiedniej ustawy przez organ legislacyjny jest w pełni wystarczającym aktem prawnym<sup>28</sup>.

Dyskusyjna jest również metoda, za pomocą której można byłoby rozstrzygnąć kwestię praw wyborczych D.C. Próbuując je usystematyzować, można zwrócić uwagę na proponowane opcje. Pierwsza zakłada nadanie Dystryktowi Kolumbia statusu stanu i przyjęcia go do Kongresu. Mamy tu przynajmniej trzy warianty. Pierwszy to przyjęcie Waszyngtonu jako stanu do Unii w obecnym kształcie. Ze względu jednak na demokratyczne sympatie polityczne większości mieszkańców stolicy, takie rozwiązanie nie cieszy się zainteresowaniem republikanów w Kongresie. Drugi wariant związany jest z argumentem, iż D.C. jest zbyt małe, aby mogło istnieć samoistnie. W tym kontekście proponowanym rozwiązaniem byłoby ponowne przyłączenie hrabstwa Alexandria, które wzmocniłoby ekonomiczne racje istnienia nowego stanu<sup>29</sup>. Przeciwnicy takiego rozwiązania zwracają jednak uwagę na fakt, że przyjęcie nowego stanu do Unii będzie miało zbyt poważne konsekwencje polityczne dla amerykańskiego systemu. Nie na ostatnim też miejscu przeciwne takiemu rozwiązaniu są mniejsze liczebnie stany, które obawiają się utraty swoich pozycji. Trzeci wariant sprowadzał się do zawężenia Dystryktu Kolumbia do obszaru budynków federalnych, przy jednoczesnym przyłączeniu pozostałej części obecnego obszaru do Marylandu.

Druga opcja najogólniej rzecz biorąc, zakłada przyłączenie terytorium D.C. do jednego z istniejących stanów. Propozycja ta oparta jest na rozwiązaniu już zastosowanym (część ziem dystryktu zostało zwrócone Wirginii w 1846 r.). Pojawiają się w tym kontekście rozmaite rozwiązania. Jednym z nich jest retrocesja (ponowna inkorporacja) całości lub większej części do stanu Maryland. Przeciwnicy tego rozwiązania podkreślają, że od dłuższego czasu nie było żadnych silniejszych związków między stolicą a Marylandem. Co więcej, nie ma pewności, że mieszkańcy Marylandu będą chcieli przyjąć scedowaną ziemię, stolica bowiem w sposób naturalny stałaby się punktem ciężkości stanu, co mogłoby zachwiać równowagę demograficzną i mieć negatywny wpływ na gospodarkę Marylandu. Drugi wariant zakłada przyłączenie D.C. do innego stanu, dla którego byłoby to również ekonomicznie opłacalne. Bierze się tu pod uwagę Wirginię Zachodnią, która obecnie nie należy do czołówki najbardziej rozwiniętych stanów<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> K. R. Thomas, *CRS Report for Congress. The Constitutionality of Awarding the Delegate for the District of Columbia a Vote in the House of Representatives or the Committee of the Whole*, 24.1.2007, s. 7–10, raport dostępny na stronie: [http://assets.opencrs.com/rpts/RL33824\\_20070124.pdf](http://assets.opencrs.com/rpts/RL33824_20070124.pdf) (ostatnie wejście 23.08.2008).

<sup>29</sup> Wydzielone wcześniej hrabstwo Alexandrii zostało zwrócone Wirginii w 1846 r., która na podstawie retrocesji objęła ponownie zwierzchnictwo nad tym obszarem. Jednocześnie w kontekście mieszkańców hrabstwa została rozwiązana sprawa reprezentacji w Kongresie, gdyż ponownie nabyli pełne prawa przysługujące mieszkańcom Wirginii.

<sup>30</sup> *The Committee for the Capital City, The Future of the District of Columbia, Reunion with Mary-*

Niezależnie od opcji i wariantów rozwiązania sprawy, każda próba znalezienia wyjścia pociąga za sobą określone konsekwencje polityczne. Ich skutkiem jest ciągły sprzeciw jednej z dwóch opcji politycznych w Kongresie. Najlepiej jest to widoczne na przykładzie legislacyjnych wysiłków podejmowanych w Kongresie w sprawie stolicy.

### Próby legislacyjne zmierzające do likwidacji nierównej pozycji D.C.

Najbardziej skutecznym krokiem w celu zmiany statusu mieszkańców Waszyngtonu było przyjęcie w 1960 r. XXIII Poprawki do konstytucji<sup>31</sup>. Na jej mocy mieszkańcy D.C. uzyskali prawo wyboru trzech elektorów w wyborach prezydenckich. Przy ustaleniu liczby zastosowano zasady dotyczące stanów, lecz jednocześnie wyraźnie zaznaczono, iż to w żaden sposób nie oznacza, że okręg federalny zmienia swój status<sup>32</sup>. Co więcej, Poprawka w ogóle nie odniosła się do sprawy braku reprezentacji ludności Waszyngtonu w Kongresie. Zatem *de facto* uregulowano tylko jeden z postulatów mieszczących się w ramach ogólnego pojęcia braku praw wyborczych. Przy czym wybrano w zasadzie ten najmniej drażliwy. Pozostałe, czyli brak reprezentacji w Izbie Reprezentantów i Senacie, całkowicie pominięto.

Kolejną próbą uregulowania sprawy w sposób bardziej kompleksowy było przegłosowanie w Kongresie i poddanie procesowi ratyfikacji poprawki dotyczącej praw wyborczych Dystryktu Kolumbia<sup>33</sup>. Zakładała ona traktowanie stolicy jako stanu w kontekście politycznej reprezentacji w Kongresie<sup>34</sup>. Aby weszła jednak w życie, wymagana była ratyfikacja poprawki przez trzy czwarte, czyli trzydzieści osiem stanów w przeciągu siedmiu lat. Po ratyfikacji przez jedynie szesnaście stanów, poprawka wygasła w 1985 r.

Niepowodzenie próby wprowadzenia zmian na podstawie poprawki zmusiło środowiska walczące o naprawienie sytuacji do zmiany taktyki. Nowe podejście zostało oparte na wspomnianym już założeniu, iż skoro Kongres posiada prawo do pełnej kontroli Dystryktu, to przyjęcie odpowiedniej ustawy wprowadzi niezbędne zmiany. Ponadto wydawało się, że zostanie w ten sposób wybrana łatwiejsza droga proceduralna niż forsowanie Poprawki do konstytucji<sup>35</sup>. Zresztą w podobnym kierunku szło stanowisko wymiaru sprawiedliwości na czele z Sądem Najwyż-

*land, a Just and Practical Solution*, dostępny na stronie: <http://washingtonmd.org/document-1-pw.htm> (ostatnie wejście 23.08.2008).

<sup>31</sup> Weszła w życie w 1961 r. po 285 dniach.

<sup>32</sup> XXIII Poprawka do Konstytucji Stanów Zjednoczonych, tekst dostępny jest na stronie: [http://pl.wikisource.org/wiki/Konstytucja\\_Stan%C3%B3w\\_Zjednoczonych\\_Ameryki#Poprawka\\_XXIII](http://pl.wikisource.org/wiki/Konstytucja_Stan%C3%B3w_Zjednoczonych_Ameryki#Poprawka_XXIII) (ostatnie wejście: 24.08.2008), komentarz do niej dostępny jest na stronie: <http://caselaw.lp.findlaw.com/data/constitution/amendment23/> (ostatnie wejście 24.08.2008).

<sup>33</sup> *District of Columbia Voting Rights Amendment*, tekst dostępny jest na stronie: [http://www.source-watch.org/index.php?title=Voting\\_rights\\_in\\_the\\_District\\_of\\_Columbia#\\_note-8](http://www.source-watch.org/index.php?title=Voting_rights_in_the_District_of_Columbia#_note-8) (ostatnie wejście 24.08.2008).

<sup>34</sup> *Ibidem*, Sec. 1.

<sup>35</sup> K. R. Thomas, *op. cit.*, s. 5.



szym. Przy okazji spraw *Adams v. Clinton* (2000) i *Alexander v. Daley* (1998), Sąd Najwyższy odmówił ich rozpatrzenia, podtrzymując wyroki Sądu Dystryktowego. Wynikało z nich, iż wymiar sprawiedliwości nie jest właściwy do nadania praw wyborczych Dystryktowi Kolumbia<sup>36</sup>. W kontekście sprawy *Adams v. Clinton* warto podkreślić, iż sąd w iście piłatowski sposób orzekł, że Dystrykt Kolumbia czasami jest traktowany w obowiązującym ustawodawstwie jako stan, a czasami nie. Zależy to jednak od charakteru i celu określonego zapisu, którego dotyczy<sup>37</sup>.

Należy jednocześnie pamiętać, że od 1970 r. mieszkańcy Dystryktu Kolumbia posiadają swojego przedstawiciela w Izbie Reprezentantów. Nie jest on jednak pełnoprawnym kongresmanem, gdyż może głosować jedynie w komisjach Izby Reprezentantów, bez prawa głosu podczas obrad Izby<sup>38</sup>. Biorąc pod uwagę sporą ilość propozycji ustaw dotyczących rozwiązania problemu reprezentacji D.C., można zauważyć, że nie było konsensusu w sprawie sposobu osiągnięcia celu<sup>39</sup>. Składane projekty ustaw proponowały różne rozwiązania, od nadania statusu stanu po retrocesję do stanu Maryland<sup>40</sup>. Jednak żaden z projektów nie uzyskał poparcia w obu izbach Kongresu.

Ostatnia próba przeforsowania ustawy została podjęta przez Eleonor Holmes Norton<sup>41</sup> po wygranych przez demokratów wyborach do Kongresu w 2006 r. Zasluguje na uwagę ze względu na zaproponowane półśrodki i interesującą batalię, która rozegrała się wokół tej propozycji<sup>42</sup>.

Projekt ustawy znany jako *District of Columbia Fair and Equal Voting Rights Act of 2007*, uzyskał bardzo szerokie poparcie wśród demokratycznej większości członków Izby<sup>43</sup>. Ponadto ustawa była przedstawiana jako ponadpartyjne przedsięwzięcie, które zakładało traktowanie Dystryktu Kolumbia jako okręgu wyborczego i przyznanie jednego przedstawiciela w Izbie Reprezentantów o pełnych kompetencjach<sup>44</sup>. W celu uniknięcia impasu w obradach Izby Reprezentantów przy parzystej liczbie przedstawicieli, twórcy projektu zaproponowali zwięks-

<sup>36</sup> *Adams v. Clinton*, (2000) relacja dostępna na stronie: <http://www.usdoj.gov/osg/briefs/2000/0responses/2000-0097.resp.html> (ostatnie wejście 24.08.2008), więcej na temat sprawy *Alexander v. Daley* patrz: J. B. Razin, C. Caron, *Democracy and Disenfranchisement in D.C.* dostępny na stronie: <http://www.wcl.american.edu/hrbrief/v6i2/devoting.htm> (ostatnie wejście 24.08.2008).

<sup>37</sup> K. R. Thomas, *op. cit.*, s. 8; patrz również: *District of Columbia v. Carter*, 409 U.S. 418, 420 (1973) (application of 42 U.S.C. §1983), <http://supreme.justia.com/us/409/418/case.html> (ostatnie wejście 24.08.2008).

<sup>38</sup> <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Amendment+XXIII> (ostatnie wejście 24.08.2008).

<sup>39</sup> Tylko w latach 1987–1993 zgłoszono trzynaście projektów ustaw dotyczących praw wyborczych D.C.

<sup>40</sup> House Joint Resolution 501 (102nd Congress) z 3.6.1992 i H.R. 4208 (105th Congress) z 14.07.1998.

<sup>41</sup> Eleonor Holmes Norton sprawuje funkcję delegata Dystryktu Kolumbia w Izbie Reprezentantów nieprzerwanie od 1991 r. do chwili obecnej.

<sup>42</sup> W 110 Kongresie wpłynęła jeszcze propozycja rezolucji H.Res 78, która podnosiła rangę delegata z D.C. w Izbie Reprezentantów wraz z przedstawicielem Puerto Rico przy głosowaniach w Committee of the Whole (organu przyspieszającego prace w Izbie Reprezentantów). Rezolucja weszła w życie. Więcej na ten temat: <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=hr110-78> (ostatnie wejście 25.08.2008).

<sup>43</sup> H.R. 328, 110th Congress.

<sup>44</sup> *Ibidem*, Sec. 3(a).

szczenie ogólnej liczby członków Izby Reprezentantów do 437<sup>45</sup>. Nowo powstałe miejsce miałoby zostać obsadzone przez stan, który na podstawie ostatniego spisu powszechnego z 2000 r. był najbliżej uzyskania liczby mieszkańców uprawniającej do uzyskania kolejnego miejsca w Izbie Reprezentantów. Miejsce to miałoby uzyskać republikański stan Utah, lecz tylko do momentu przeprowadzenia kolejnego powszechnego spisu w 2010 r.<sup>46</sup>

Wspomniana ustawa była postrzegana przez wielu jako inicjatywa ponadpartyjna, co znacznie zwiększało jej szanse na realizację. Wskazywał na to przede wszystkim fakt rozwiązania istotnej kwestii systemowej przez zwiększenie liczby przedstawicieli. Jak się jednak okazało, wśród przeciwników ustawy znalazła się część republikańców (dalej również GOP) i prezydent George W. Bush. Głównym argumentem sprzeciwu części przedstawicieli GOP było naruszenie konstytucyjnej zasady, że kongresmani mogą być wybierani tylko i wyłącznie wśród mieszkańców stanów<sup>47</sup>. Ponadto, niewątpliwie republikanie postrzegali ów projekt jako gwarancję zwiększenia wpływów demokratów<sup>48</sup>. Z pomocą pospieszył Biały Dom, wysyłając sygnał, że w przypadku jej przegłosowania, najprawdopodobniej zastosuje weto<sup>49</sup>. Nie było jednak takiej potrzeby, gdyż republikanie stosując *filibuster*<sup>50</sup>, powstrzymali proces legislacyjny, ponieważ demokratom zabrakło trzech głosów do jego przegłosowania. Tym samym po raz kolejny przepadła próba rozwiązania problemu mieszkańców stolicy.

## Dylematy konstytucyjne

Przedstawione tu argumenty – za i przeciw zmianie *status quo* stolicy – wskazują zarówno na przesłanki ekonomiczne, społeczne, polityczne, ale i także konstytucyjne. Przy okazji dyskusji, jak również w opracowaniach na temat praw wyborczych dla Dystryktu Kolumbia, konstytucja interpretowana jest na różne sposoby, w zależności od racji. Faktem jest jednak, iż jakiegokolwiek rozwiązanie zostałoby przyjęte, będzie natychmiast poddane badaniu pod kątem zgodności z konstytucją. Nawet najbardziej zagorzali zwolennicy, jak Eleonor Holmes Norton, są świa-

<sup>45</sup> *Ibidem*, Sec. 4(a).

<sup>46</sup> Zatem 4 miejsce stanu Utah w Izbie Reprezentantów nie będzie gwarantowane po kolejnym spisie w 2010 r. Podczas spisu z 2000 r. Utah zabrakło paruset głosów do uzyskania czwartego miejsca.

<sup>47</sup> Art. I par. 2 Konstytucji Stanów Zjednoczonych. Zob. także: Rep. T. Price, *Uphold the United States Constitution*, The United States House of Representative, 15.03.2007, Section 39, dostępny na stronie: <http://www.govtrack.us/congress/record.xpd?id=110-h20070315-39&bill=h110-328> (ostatnie wejście: 25.08.2008).

<sup>48</sup> Przyznanie jednego miejsca Dystryktowi Kolumbia jest gwarancją przybycia jednego demokratycznego przedstawiciela. Natomiast nie ma żadnych gwarancji, że miejsce przyznane na podstawie ustawy Utah nie zostanie przyznane innemu stanowi.

<sup>49</sup> Senate Begins Action on D.C. Bill Today, [http://www.rollcall.com/issues/52\\_125/news/18473-1.html](http://www.rollcall.com/issues/52_125/news/18473-1.html) (ostatnie wejście 24.08.2008).

<sup>50</sup> Forma obstrukcji, za pomocą której przez niekończącą się debatę można zablokować głosowanie nad ustawą.

domi, że jest to sprawa precedensowa. W swojej dogłębnej analizie problemu Jeffrey Thomas Dodd dokonał selekcji konstytucyjnych dylematów związanych z omawianym problemem<sup>51</sup>.

Pierwszą konstytucyjną przeszkodą jest wspomniana już wyżej klauzula prawa do głosowania w Kongresie tylko dla przedstawicieli stanów. Co więcej, na przeszkodzie stoi także zapis artykułu V stanowiącego, iż „żaden stan nie może być bez swojej zgody pozbawiony równego prawa głosu w Senacie”. Zapis ten został wprowadzony jako zabezpieczenie dla małych stanów tego, że większe nie zmienią sposobu reprezentacji w Senacie, a tym samym nie zmniejszą ich pozycji. Sam fakt dopuszczenia D.C. do prawa głosu w Kongresie byłby naruszeniem tej gwarancji<sup>52</sup>.

Następnie podnoszony jest argument, że każda zmiana statusu D.C. doprowadzi do naruszenia zapisu dotyczącego ustanowienia obszaru federalnego<sup>53</sup>. Trudno jest nie zgodzić się z tezą, iż właśnie pozostawienie danego terytorium pod wyłączną jurysdykcją Kongresu było celem Ojców Założycieli<sup>54</sup>. Problem rzeczywiście nie istniałby, gdyby dotyczyło to tylko terytorium, a nie również zamieszkującej go ludności. Również propozycja utworzenia nowego stanu napotyka na opór zapisów konstytucji, gdyż w Art. IV, Par. 3, ust. 1, mowa jest o tym, że

Kongres może dopuścić do niniejszej Unii nowe stany, nigdy jednak nie mogą być tworzone lub powstawać nowe stany na obszarze, którym włada już inny stan. Nie można bez zgody ciał ustawodawczych zainteresowanych stanów oraz Kongresu utworzyć stanu przez połączenie dwu lub więcej stanów albo ich części.

Maryland zgodził się na secesję swojego terytorium na rzecz stolicy USA, lecz nie na utworzenie nowego stanu<sup>55</sup>. W kontekście niektórych propozycji marginalne są również szanse na zgodę Wirginii na ponowną cesję hrabstwa Alexandria.

Jak się okazuje, samo istnienie XXIII Poprawki do konstytucji może również stanowić przeszkodę, gdyż zakłada, iż Dystrykt powinien mieć trzy głosy elektorskie. Proponowane zmiany do sprowadzenia Dystryktu do niewielkiej części budynków rządowych podważą zasadność posiadania owych głosów. Tym samym całkowicie pozbawią sensu treść przyjętej ponad czterdzieści lat temu poprawki<sup>56</sup>. Co więcej, każda nowa zmiana tego stanu rzeczy będzie wymagała korekty konstytucji. Wynika z tego, iż wszelkie próby wprowadzania zmian do statusu D.C. za pomocą tylko ustaw, kolidują z normami konstytucyjnymi. A zatem są niewystar-

<sup>51</sup> J. T. Dodd, *Curing Disenfranchisement in the District of Columbia: What hasn't Worked and Why?*, artykuł dostępny na stronie: [http://www.lawso.ucsba.edu/projects/review/issues/2003-2004/curing\\_disenfranchisement\\_in\\_dc.pdf](http://www.lawso.ucsba.edu/projects/review/issues/2003-2004/curing_disenfranchisement_in_dc.pdf) (ostatnie wejście 24.08.2008).

<sup>52</sup> E. Boyd, CRS, *“District of Columbia Voting Representation in Congress”*, Washington 2008, s. 3. Dostępny na stronie: [http://assets.opencrs.com/rpts/RL33830\\_20070130.pdf](http://assets.opencrs.com/rpts/RL33830_20070130.pdf) (ostatnie wejście 25.08.2008).

<sup>53</sup> Art. I, par. 8, ust. 17.

<sup>54</sup> J. T. Dodd, *op. cit.*, s. 20.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> E. M. Meyers, *Public Opinion and the Political Future of the Nation's Capital*, Washington 1996, s. 77.

czające i skazane na niepowodzenie. Jak wskazują fakty, zwolennicy naprawienia sytuacji mieszkańców Dystryktu Kolumbia nie biorą pod uwagę takiej interpretacji.

## Podsumowanie

Sprawa praw wyborczych mieszkańców Dystryktu Kolumbia do dziś budzi wiele kontrowersji. Na przestrzeni ponad dwustu lat podjęto wiele inicjatyw zmierzających do wyeliminowania tej niesprawiedliwości. Przy okazji każdej z nich, z wyjątkiem XXIII Poprawki dobre chęci zderzały się z podstawowymi zasadami amerykańskiego systemu politycznego. Można odnieść wrażenie, że chociaż mało kto w USA zgadza się z nierówną pozycją mieszkańców stolicy, to w praktyce o kompromis jest wyjątkowo trudno. W pierwszej kolejności dlatego, że będzie to rozwiązanie precedensowe, które w mniemaniu wielu mogłoby mieć znacznie większy wpływ na cały system Stanów Zjednoczonych niż tylko na losy mieszkańców Dystryktu. Postawa ta nie jest zaskoczeniem, gdy bierze się pod uwagę powściągliwość i ostrożność, z którymi podchodzi się do wszelkich zmian systemowych w USA.

Z drugiej strony negatywnym aspektem tego stanu rzeczy jest upolitycznienie tak istotnej kwestii aksjologicznej. Szkodliwość jest tym bardziej naganna, że brak rozwiązania tego problemu pozostawia około 600 tys. obywateli USA bez pełnych praw wyborczych. Z jednej strony demokraci w Kongresie naciskają na przyznanie miejsc przedstawicielom Dystryktu Kolumbia w Izbie Reprezentantów, a następnie zapewne i w Senacie. Czynią to w nadziei, że w ten sposób zwiększą swoją reprezentację w obu izbach<sup>57</sup>. Przeciwn takim rozwiązaniom stanowczo opowiadają się republikanie, którzy są świadomi, że przyjęcie przedstawicieli i senatorów prodemokratycznie nastawionego Waszyngtonu z pewnością nie przyczyni się do polepszenia ich sytuacji politycznej. Dowodem na to jest omówiona już ustawa *District of Columbia Fair and Equal Voting Rights Act of 2007*. Była ona wierną kopią ustawy zaproponowanej w poprzednim 109 Kongresie. Jednak rok wcześniej została automatycznie odrzucona przez ówczesną republikańską większość. Gdzieś na uboczu tej smutnej batalii pozostaje fakt, że tak czy owak, mieszkańcy z Dystryktu Kolumbia nie mają pełnej reprezentacji w Kongresie USA. Pozostałe argumenty ekonomiczne, społeczne, demograficzne czy nawet rasistowskie, będą się przewijały stale, dopóki kwestia będzie aktualna.

Rozwiązaniem tego problemu byłaby ponadpartyjna inicjatywa, która doprowadziłaby do uchwalenia poprawki konstytucyjnej. Wysiłki podejmowane w celu uregulowania kwestii za pomocą zwykłych ustaw niewątpliwie spotkają się z koniecznością zbadania ich zgodności z konstytucją. Nie ma jednak gwarancji, iż stanowisko sądu będzie pozytywne<sup>58</sup>. *Novum*, które musi zostać zastosowane, to sku-

<sup>57</sup> Większość inicjatyw ustawodawczych pochodziła od przedstawicieli Partii Demokratycznej.

<sup>58</sup> Za tym między innymi optuje Jeffrey Dodd, zob. przyp. 51.

teczna i masowa kampania skierowana na poszczególne legislatury stanowe, tak aby utrwalić przekonanie o konieczności naprawienia niesprawiedliwości. W ten sposób uda się przekroczyć Rubikon apatii poszczególnych stanów. W kontekście nadchodzących wyborów, również ich wynik może mieć wpływ decydujący. Jeżeli urząd prezydenta przypadnie Barackowi Obamie oddali się niebezpieczeństwo, że Biały Dom mógłby ponownie zagrozić zastosowaniem weta. Biorąc jednak pod uwagę poszczególne elementy procesu ustawodawczego Stanów Zjednoczonych, nie wydaje się, by kwestia pełnych praw wyborczych mieszkańców D.C. została wkrótce rozwiązana.